

欧米のポート・オーソリティと わが国の港湾管理

矢 野 剛

目 次

I はじめに

II 港湾用語

- (1) 港湾の管理
- (2) 港湾の経営
- (3) 港湾の運営
- (4) 港湾の利用
- (5) 港湾の開発
- (6) 港湾の発展
- (7) 港 湾
- (8) 港湾の企業形態

III 欧米のポート・オーソリティ

- (1) ポート・オーソリティの語源
- (2) ポート・オーソリティの概念
- (3) ポート・オーソリティの長所と短所
 - (A) ポート・オーソリティの長所
 - (B) ポート・オーソリティの短所
- (4) ポート・オーソリティへの移行
 - (1) 国営港から港庁営港への移行
 - (2) 私営港から港庁営港への移行
 - (3) 広域港湾の統一経営を目標とする港庁営港への移行

IV ロンドン・ポート・オーソリティ及びニュー・ヨーク・ポート・オーソリティの比較

ロンドン港庁とニュー・ヨーク港庁との比較表

1. 根拠法

2. 設立年月日
3. 性格
4. 設立前の管理者と所管事業
5. 設立の動機
6. 理事会
7. 職務分掌
8. 独立採算制
9. P. L. A. と私営公共埠頭業者との特別関係

V わが国の港湾管理

- (1) 港湾法上の港湾
 - (A) 狭義の港湾
 - (B) 広義の港湾
- (2) 港湾法上の港湾管理
- (3) 港湾管理者の業務
- (4) 港務局の諸問題
 - ① 港湾企業の管理主体としての港務局
 - ② 港湾企業の経営主体としての港務局
 - ③ 港務局の財政上の自主性
 - ④ 港務局と独立採算制

VI むすび

I はじめに

課題について申し上げる前に、卑見を付け加えさせて戴くならば、課題にある2項目については日本および外国において、かなり立派な資料があります。^(注)そこで問題は、外国の長所を如何に取り入れるかの方法論だと思います。

わが国港湾制度の現状は打開・発展されなければならないが、港湾問題の取扱上ネグレクトされてはならぬことは、港湾の民主化を図ることである。

(注)① 日本港湾協会発行、外国港湾行政の実態、昭和35年3月21日。

② 運輸省港湾局編集、日本港湾協会発行、港湾管理の現状と問題点、昭和40年11月。

③ Port Administration in the United States by Marvin L. Fair (Cornell Maritime Press, 1954.).

II 港湾用語

まず、用語から説明する。それは、話手と聴手の間の理解を図るためである。

それにしても同じポート・オーソリティといっても、その内容は同一でない。そこで代表的なものとしてロンドンと、ニュー・ヨークのポート・オーソリティについて述べる。

(1) 港湾の管理 (Port Management)

管理は、法律的に言えば、事務管理や、監督の意味であり、処分行為に相對する保存改良行為である。また管理は、経済的に言えば、経営体の最上部にあたる経営即ち (Administration) と、その最下部にあたる作業 (Operation) との中間にあたるものであって、経営体の活動を指揮監督する機能をもっている。(山城章著、経営政策 p. 51, 古川栄一編、管理組織 p. 48 参照)

しかるに、港湾法に限定した管理は次の通り。(住田正二著、港湾運送と港湾管理の基礎理論 pp. 165~170 参照)

- ① 港湾管理は港湾を利用者に利用させること。^(注1)
- ② 港湾区域内の水域・港湾隣接地域内の港湾施設および給水船、引船等が利用に耐えられるように良好な状態に維持されること。
- ③ 港湾の利用に関する秩序の保持。
- ④ 臨港地区内の土地を利用する構築物に関する秩序の保持。

(2) 港湾の経営

『個別の諸経済が、主体の意志により一定の計画性をもって、目的追求の努力をなしつつある相をとらえて、経営されつつある状態というのであるが、かくて個別経済が経営体と称せられることになるのである。この意味において成立する称呼が「経営」である。』(経営学辞典 p. 134, 平井泰太郎)

『また経営を、企業を経営するというように用いた場合、それは経営管理の意味であって、企業が生産力の諸要素を結合したところのものを運営するという内容を有する。結合されたものを運営するという経営管理の職能は堅実性と保守性とを要請するが企業の本質的職能は創意と冒険と進取とを強く要請するものである。』(経営学辞典 p. 135, 高宮晋)

かくて経営と管理とを合せて経営管理^(注2)とか、管理経営^(注3)とかいわれる。

management は、管理であるが、managerial autonomy となると経営の自主性と訳される。つぎに administration は、経営であるが、public administration となると、行政と訳され、また administrative autonomy は行政上の自主性と訳される。(矢野剛著、港湾経済の研究 pp. 138, 141, 142. 参照) さらに、人事管理は personnel administration or management といわれる。(経営学辞典 pp. 349, 354. 藻利重隆)

(3) 港湾の運営

港湾の運営は、港湾管理者側からみた言葉で、港湾管理者が港湾の利用者に対し、その管理する人的物的施設を提供して利用させることである。

(港湾法第12条1項4号・10号・11号参照)

(4) 港湾の利用

港湾の利用は、港湾の利用者側からみた言葉で、たとえば、港湾利用の対価である入港料(港湾法第44条の2, 1項参照)、または港湾利用の宣伝(港湾法第12条1項7号)等である。

(5) 港湾の開発

港湾の開発は、臨海工業地帯の造成などである。(港湾法第12条1項3号の2, 第37条1項4号, 第48条1項・2項)

(6) 港湾の発展

港湾の発展は、港湾の開発, 利用を通じて、港湾の所在する都市を発展させる意味である。(住田正二著, 前掲書 p. 152, 港湾法第12条1項, 2号, 7号参照) このように港湾の発展が進展して行くと、臨海地域と後方地域との分界が問題となり、遂には後方地域が国内全体に広がって行くであろう。

(7) 港 湾

港湾という言葉そのものにも、いろいろの解釈がある。港湾法には港湾の定義がなく、漁港法には漁港の定義がある。法律上のことはさておき一般的見地から港湾をみると、それは港湾都市として認識され、そこには港湾と直結する多くの経済問題がある。たとえば臨港鉄道, 臨港倉庫, 臨港地帯工場, 港湾運送, 水・陸・空運, 一般流通機構等々, 港湾の開発・

発展と表裏の関係にあり、港湾の後方地域は、ますます増大し、極言すれば日本全体の経済力と日本全体の港湾とが次第に結び合い、広域港湾の開発・発展がポート・オーソリティの実現を可能ならしめるであろう。

(8) 港湾の企業形態

港湾法には直接関係ないが、港湾企業は、まさに港湾個別資本の単位そのものと、私は解する。そして企業の所有主体と経営主体とが一致する場合には、(1)私有私営企業と、(2)公有公営企業となり、所有と経営の組合せによっては、(3)公有私営企業、(4)私有公営企業、(5)公私共同企業となる。

このような港湾企業形態はまた港湾経営形態ともいえるであろう。(矢野剛著、港湾経済の研究 p. 63.) 企業の形態について増地博士は、『企業の形態とは、経営経済における企業者の構成がいかになっているかという様式であり、その本質的要素は、出資、経営および支配の関係である。この三者の合一または分離が企業形態を決定する。』(増地庸治郎著、新訂企業形態論, p. 42. 参照)

港湾企業形態

① 私有私営港湾企業

(イ) 私営港

② 公有公営港湾企業

(イ) 国営港

(ロ) 地方公共団体営港

(ハ) 港庁営港

③ 公有私営港湾企業

(イ) 公有埠頭などを私設会社に貸付け賃賃料を課徴する場合

(ロ) 公有施設の委託経営^(注4)

④ 私有公営港湾企業

^(注5)

⑤ 公私共同港湾企業

^(注6)

港湾は、公企業の対象となり、または公共企業事業^(注7)の対象ともなる

から、一義的には解されない。

以上(1)から(8)の用語とダブルようであっても、港湾法上特に説明を加えたいものとして次の3用語——Vの(1)で港湾；Vの(2)で港湾管理；Vの(3)で港湾管理者の業務；——を、むすびの前に付記することにした。

注(1) 港湾の管理はまた、その管理を定めた法律との関係において次の五つに分類される。

- (1) 法律に基き国が行う港湾の管理。
- (2) 地方自治法第2条2項の公共事務として行う港湾の管理。
- (3) 法令により港湾管理者に団体委任された委任事務として行う港湾の管理。
- (4) 地方自治法第2条3項の行政事務として地方公共団体が行う港湾の管理。
- (5) 私人が私法上の行為として行う港湾の管理。(住田正二著、前掲書、p.179.参照)

なお、港湾法第2条による港湾管理者は港務局又は港湾法第33条による地方公共団体となっている。

注(2) 資本家によるこれら活動・計画・指導・監督は一般に経営管理とよばれる(中央大学70周年記念論文集、商学部 p.339, 岩尾裕純稿、経営管理の本質；古川栄一編、経営管理組織 p.10.)

注(3) 前掲中央大学70周年記念論文集、pp.273・274. 細野白出男稿、大都市交通近代化の研究。

注(4) 豊州石炭埠頭経営委託契約書(昭和25年8月21日)

注(5) 室蘭港では戦後、市当局と市民との協同出資で室蘭港振興株式会社を設立した。その後、この会社の建設に国庫補助が与えられることになったので、市は自己の企業として建設を完了して、それを会社が経営することになった。これについて東壽博士は「この場合、外見的には公有民営企業であるが、実態は公私共同企業である。」といわれる。(「港湾における公私共同企業問題」港湾、昭和25年12月号参照)。また大阪港振興株式会社も戦後の災害復旧にあたり、私企業公共化を目的として創立運営されたものである。(矢野剛著、港湾経済の研究 p.64.)

注(6) 公企業(英 Public enterprise; 米 Public ownership)。

公企業の形態は、小島昌太郎博士によれば、次のとおり。

- (1) 国の特別会計をもって行う公企業
- (2) 公法人たる公企業
- (3) 地方公共団体の公企業(同氏著、経営学序説、pp.295, 296.)

公企業は、その企業を所有経営する主体の公的性格をとり上げた場合と、また企業それ自体の、公共性をとり上げた場合とでは、別種概念となる。けれども普通に公企業といえば前者の場合を指し、後者の場合は、これと区別するためには、公益企業(Public utilities)、または、公共企業、あるいは公用企業と称せられる。ここでは、国家、地方自治体、協同組合(産業組合)、その他いわゆる委員会などの公的団体が所有経営する企業を、公企業とする。

公企業は公共団体が所有経営するものであるが、公共団体が所有経営するものすべてが公企業であるとはいえない。というのは、公共団体が所有経営するものの中には

公営事業とか、公経営とかいうものがあるからである。

公営事業というのは、単に経済のみにとらわれないで、広く統一された意志の下で計画的、組織的に行なわれるところの行政事務一般を指している。

公経営というのは、公共団体が行なうところの経済上の作業が、統一された意思の下で計画的、組織的に行なわれるものを指すのである。(矢野剛著、港湾経済の研究 pp. 61, 62.)

注(7) 公共事業。

「政府や地方公共団体などが施設を行なっている道路とか、橋梁とか、港湾、河川などの土木事業は、いわゆる公共事業 (Public works) と称せられているものである。それらは営業的活動を行なうものではない。すなわち企業ではない。事業は企業ではないから資本を調達して建設を行なうことをしないものである……財政的支出……」(北久一著、公益企業論 pp. 9~10. 参照)

III 欧米のポート・オーソリティ

(1) ポート・オーソリティの語源

ポート・オーソリティとは自治的港湾管理庁のことで、ポート・オーソリティ; ハーバートラスト; ハーバーボード; ハーバーコミッショナーズ; ハーバートラストコミッショナーズなどいろいろにいわれ、古くから使われているのがポート・トラストである。興味のあることはポート・オーソリティという語が生まれた経緯であって、ロンドン港庁設置法案が英国議会で審議中、一議員が新機関の名称は何かと質問したのに対し、提案者であるロイド・ジョージ氏は、この法案の各条には種々のオーソリティが規定してあるから、ポート・オブ・ロンドン・オーソリティと命名しては如何と答えたことに由来するのである。

(2) ポート・オーソリティの概念

- (a) 港湾の自治的管理経営を本旨とし、国家はその組織・職能・財政に対し単に法律上の基礎を設けるに過ぎない。
- (b) 一般行政庁から全然独立した法人として設立される。
- (c) 組織は、選挙せられた委員からなる。(ロンドン港庁の場合、任命委員によるものが多い)
- (d) 港の所有・管理・経営の実行にあたっては、土地収用権・課税権・港債発行権・その他の権限が与えられ、管理区内は両州にまたがる場合(ニュー

・ヨーク港) もあり、又一港に限らず数港に及ぶ場合もある。(Virginia State Ports Authority)

(e) 公益のために経営される公共機関であるから、事業上利益を挙げて株主配当をする必要なく、従って課徴料率の低れんと、施設の改善とが期待し得られる。

(f) 財政は自給自足主義であり、政府または地方公共団体からの補助を必要としないことを原則とする。但し補助されても差しつかえないと思われる。たとえば行政的に独立したゼノア港に対しイタリア政府は1カ年90万マルクの補助を与えた例があり、またロンドン港庁創立に当り3船渠会社の買収費22,362,859ポンドは新設のロンドン港庁が発行した港債をもって支払われた。この港債は、買収予定の3船渠会社に対しドック証券が発行されていたのと引替えに交付された。(矢野剛著、港湾経済の研究 pp. 77・78. 参照) またニュー・ヨーク港庁創立に際し立替金が行われた例もある。

(3) ポート・オーソリティの長所と短所

(A) ポート・オーソリティの長所

- (a) 広汎な権限を有し、統一的に経営するから港湾管理行政の理想に合致する。
- (b) 官僚的欠点、政党的弊害、営業手腕の欠陥等がない。
- (c) 港湾関係の専門知識経験者を広く網羅するから、全体の利益のために時宜に適する施設をすることができる。
- (d) 財政的自給自足主義を採り、港湾収入が一般会計に繰入れられないし、また港債も発行しうるから港湾改善の時機を失しない。
- (e) 事業上の利益で株主に配当をすることを要しない公益事業であるから、課徴料率の低れん、施設の改善が期し得られる。[(2)の(e)参照]

(B) ポート・オーソリティの短所

- (a) 自治的管理をもって特長とするだけに、自治精神が発達していない地方または小港では行なわれ難い。
- (b) 幹部委員の策動によって自港の利益のみに走り、国家的利益が閑却さ

れることなしとしない。

④ ポート・オーソリティへの移行

ポート・オーソリティへの移行のタイプを次に示す。すなわち、①国営港からの移行。②私営港からの移行。③広域港湾経営のための移行。

① 国営港から港庁営港への移行

フランスでは主要港は歴史的に国営であった。ところが、中央集権制による弊害のために近接の他国港湾との競争上不利を招くようになったので、この不利を免れるために国営港から自治制による港庁制度へと発展移行した。すなわち1920年「海商港の自治制および港湾工事施行手続簡略に関する法律」にもとづいて、1924年11月13日大統領により自治制がル・アーブル港に実施された。それは特殊公法人である港庁であって、港の基本施設は国から、陸上施設は商業会議所から、それぞれ譲り受けて港湾を所有経営するようになった。

カナダでは1936年10月1日実施のナショナルハーバー・ポート法(The National Harbours Board Act)によって、国営港を統一的に経営する中央港庁(National Harbours Board)が特殊法人(連邦政府任命の3人の理事で組織)として設立され、運輸大臣の監督のもとに一般的港湾管理権を付与されているが、税率の制定などの権限は枢密院が保留している。すなわち、N・H・B.(The National Harbours Board)作成の原案が運輸大臣の承認を得て、さらに枢密院の承認を要する。

② 私営港から港庁営港への移行

ロンドン港は、船渠会社の私営港として資本主義的発展過程を経てきたが、自由競争の弊害として港湾の公共性にもとづく総合計画を実現化することが困難に陥ったので、港庁制度に発展移行した。

③ 広域港湾経営のための移行

ニュー・ヨーク港は、既存港湾の所有経営が港庁に移行したのでなくして、行政区を異にする近接港湾の、いわば広域港湾の、統一経営を目的としたものである。ここで注目されるのは、港庁所有経営の港湾のほか、

ニュー・ヨーク港内には別に市の従来からの所有経営船渠（現在は、市の Department of Marine and Aviation 管轄）があるから、ニュー・ヨーク港は複数制による公共体管理経営港である。もちろん私営も別にある。

Ⅳ ロンドン・ポート・オーソリティ及びニュー・ヨーク・ポート・オーソリティの比較

欧米のポート・オーソリティーといっても、共通点も、相異点もある。アメリカの 61 ポート・オーソリティーを調査した Fair 氏によれば、ポート・オーソリティーの事業種別は 31 項目ある。

(By Marvin L. Fair, Port Administration in the United States, pp. 51—53.)

ロンドン港庁とニュー・ヨーク港庁とを対比してみると次の通り。

	ロンドン港庁	ニュー・ヨーク港庁
1. 名称	The Port of London Authority (P. L. A.; P.A.)	The Port of New York Authority
2. 根拠法	The Port of London Act, 1908 (1909年4月1日実施)	Compact between the States of New York and New Jersey 1921.
3. 設立年月日	1909年3月31日	1921年
4. 性格	公共企業体	公共企業体(両州に跨がる港域(The Port District; The Port of New York District) において終端・運 送・商業の3施設の完備を図る法 人)
5. 設立前の管 理者と所管 事業	<ul style="list-style-type: none"> ×①The Trinity House ×②The Police Authority (警視庁管掌警察) ×③The Corporation of London (ロンドン市管掌船舶衛生) ④The Thames Conservancy ⑤The Watermen's Company 以上の中×印は港庁に移管され ず④及び⑤が移管された。①④⑤ の詳細は、矢野剛著、港湾経済の	港庁の設立により新しく所管事項 を決定するに当り下記4項目は所 管外とされた。 ①マンハッタン島のドック経営は ニュー・ヨーク市に属する。 (マンハッタン島は1626年にダッ チ・ウェスト・インディア会社が 26ドルで買収したものである) ②水先案内は、両州が選任する委 員会で監督する。

	ロンドン港庁	ニュー・ヨーク港庁
	研究pp. 78・79・88. 参照。	<p>③港内水面の保全・塵芥投棄の監督は、大統領任命・かつ陸軍大臣管理下の監督官により行われる。</p> <p>④繫船場の指定・爆発物取扱監督・船内仲仕取締は、連邦官吏たる水上警察が当たる。</p>
6. 設立の動機	<p>私企業による船渠会社の競争の結果赤字を来たしたため各社合同して公共企業体を作り、これに買収されることになった。</p> <p>買収会社は次の通り。</p> <p>(1)ロンドン・エンド・インディア船渠会社</p> <p>(2)サーリ・コマージュ船渠会社</p> <p>(3)ミルウォール船渠会社</p> <p>なお、1921年に港庁は King George V Dock を新設したので、現在はこれを加えたものである。</p>	<p>①1917年ニュー・ヨーク港事件(注)に対する州際交通委員会判定内容が港庁の設立となった。判定内容：「ターミナル問題解決の鍵は、調整のために賃率を変更することではなく、同地域の住民と運送業者とが相互の利益増進のために協調努力して現状を改善することである。」</p> <p>(注)本件は西部地方から、この港湾地域内の各駅に到着する鉄道貨物は、いずれも同一賃率が課せられていたので、ニュー・ヨーク側に比べて短距離のニュー・ジャージー側としては、自己に有利の賃率に改訂方を要求した。詳しくいえば、海運貨物はもっぱらニュー・ヨーク州側で、鉄道貨物はもっぱらニュー・ジャージー州側で取扱われ、鉄道貨物については貨車航送・舢舨運搬・渡船などが発達し、ニュー・ジャージー州の水際は、鉄道会社の独占舞台となり、ニュー・ヨーク側は市設港湾がもっぱらニュー・ジャージー州側の鉄道で使用される結果となり、拳句の果てが本件となったのである。</p> <p>②上記判定が契機となって、港湾</p>

	ロンドン港庁	ニュー・ヨーク港庁
		<p>問題解決のための港湾開発委員会が1917年に両州で組織された。この委員会は、1920年に港湾開発総合計画案を発表した。(注) (注)その後設立されたニュー・ヨーク港庁によって1922年には上記総合計画案の大部分が採択された。この総合計画案は、鉄道に限らずトラック・渡船・車両用トンネル・青果物施設・穀物エレベーター・燃料取扱施設・その他が含まれたが、その後の事業は、空港・その他の経営に拡大された。</p> <p>(矢野剛著、港湾経済の研究 pp. 94—101.)</p> <p>③ニュー・ヨーク港庁は、別に市が所有経営する船渠があるに拘わらず、それと併存して二州共立の港庁(Bi-State Port Authority)が公共企業体(Public Corporation)として発足したものである。従ってニュー・ヨーク港は1名 A New York-New Jersey Port ともいわれる。</p>
<p>7. 理事会 英国, Board; 米国, Board of Commis- sioners</p>	<p>理事会は15名を下廻らず、16名を超えざるもの(うち1名は Chairman, 他1名は被推せん者, 残り14名は運輸大臣任命の members)で組織される。</p> <p>国家港湾委員会(National Ports Council)……1 (Chairman)</p> <p>被推せん者(Co-opted Member) …………… 1 (The Director-General)</p>	<p>理事総数……………12名 内訳： ニュー・ヨーク州……………6名 ニュー・ジャージー州……………6名</p> <p>理事の任命 港区内居住の有権者中から両州知事がそれぞれ6名を州議会の承任を得て任命する。任期6カ年各州居住表決者各6名中4名はニュー・ヨークの場合は、ニュー・ヨーク市の居住表決者であり、ニュ</p>

	ロンドン港庁	ニュー・ヨーク港庁
	<p>船主及荷主協会(Chamber of Shipping of the U. K. and London General Shippers Society) 3 members</p> <p>商業会議所及荷主組合 (London Chamber of Commerce and the British Shippers' Council) 3 members</p> <p>沿岸船渠組合 (London Wharfingers' Association Ltd.) 1 member</p> <p>ロンドン・バージ所有者のマスター・ライターメン組合 (Association of Master Lightermen of Barge Owners in London) 1 member</p> <p>グレーター・ロンドン都会 (Greater London Council) 1 member</p> <p>ロンドン市会 (Corporation of the City of London) 1 member</p> <p>トリニティ・ハウス (Corporation of Trinity House) 1 member</p> <p>労働組合代表 (Persons representative of organised labour) 2 members</p> <p>国家港湾委員会 (National Port Council) 1 member</p>	<p>ー・ジャージー州の場合は、ニュー・ヨーク港域中のニュー・ジャージー州の地区内の居住表決者となっている。</p> <p>理事長 理事長は理事の互選とし、任期1カ年。 (備考) 理事者の肩書をみるに銀行・信託会社・貿易金融会社・不動産投資会社・金融協会・保険会社・証券取引所・商事会社・製造会社・電気会社・ガス会社等の現又は前会長・社長・専務取締役・取締役、または理事長もしくは理事、あるいは法律事務所の弁護士であって、港湾事情に精通したものは一人もいない (海事交通研究, 1966年第3輯p. 56, 高村忠也稿, 港湾管理における英米両方式の得失について)</p>
8. 職務分掌	Marvin L. Fair: Port Administration in the United States, p. 201. 参照。	左掲書: p. 200. 参照。
9. 独立採算制 Self-Contained Accounting	ロンドン港庁の設立法である1908年12月21日公布のロンドン港法(The Port of London Act, 1908)	ニュー・ヨーク港庁については、独立採算性として特記すべきものが見当たらないので、一般的説明を

	ロンドン港庁	ニュー・ヨーク港庁
Organization; Business Accountabili- ties; Business Calculation	は、ロンドン港庁に対しロンドン港債 (Port of London Stock) の発行権を付与し、資本の自己調達を可能にし、企業方式による貸借対照表・損益計算書により収支の適合を確認し、かくて利益金の自己処分が行われる。なお、ロンドン港庁は、ドック買収費総額22,656,245ポンドを含む総額28,090,458ポンドの港債 (Port of London Stock) を1920年ロンドン港統一法により発行している。なお、港庁は港債以外に借入金を行い得る場合もある (矢野剛著、港湾経済の研究, pp. 79・80・81・91. 参照)。	付記する。すなわち収支の独立と適合 (Self-Sustenance; Self-Supporting) とにより企業の自主性を確立し、合理化要素を企業に導入する独立採算性は、パブリック・コーポレーションの財務管理方式として採用される。しかも、パブリック・コーポレーションにたいしては国家補助もまた支払われることもありうる。(占部都美前掲書 pp. 201. 204. 227. 228. 参照)
10. P. L. Aと 私営公共埠 頭業者との 特殊関係	ロンドン港庁と河岸にある Public Wharfingers とは、港庁設立当時の経緯から特殊関係にあり、貨物の倉庫保管については競争的立場にある。もっともロンドン港法では、港庁がこれら私営公共埠頭業者を一定手続により合併し得ることになってはいるものの、その動きがないのが現状である。ロンドン港法では種々の義務・制限を港庁に課しているのに反し、私営公共埠頭業者には、それがないのみでなく、港庁の成立により同業者側から代表1名が港庁理事に任命されることになったので従前に比し却って有利となった。それというのは、彼等は法的独占権こそないが、特殊商品、たとえばラム酒・タバコ・駝鳥羽毛・象牙等の倉庫保管は、事実上昔から彼等が独占的の立場にあるからである。	

V わが国の港湾管理

(1) 港湾法上の港湾

港湾法が目的とするところの「港湾管理者の設立による港湾の開発、利用及び管理の方法を定める」という第1条の港湾そのものについては定義がない。^(注1)しかるに、漁港法第2条には漁港の意義が明記されている。かくて港湾法でいう港湾には広狭二義がある。

(A) 狭義の港湾

狭義の港湾は、営造物のことである。この場合は、単に港湾という場合(港湾法第49条の2, 1項)と、港湾の管理・運営・利用等一連の語句をなして用いられている場合とがある。

(B) 広義の港湾

広義の港湾は、「海陸交通の連絡の機能が営まれる一定の水域及び陸域^(注2)を意味する港湾」のことである。このような港湾は、港湾都市という言葉に相通ずるものである。港湾法では、かかる場合の港湾を表わすには単に港湾とせず、港湾の開発・開発発展・管理・利用・保全等サフィックスつきとなっている。(港湾法第12条, 1項2号・7号参照, 住田正二著, 港湾運送と港湾管理の基礎理論, p. 146. 参照)

(2) 港湾法上の港湾管理

港湾法(昭和25年5月31日法律第218号)によれば、港湾管理者となるものは港務局又は地方公共団体である(同法第1条・第2条参照)。すなわち従来国または都道府県市等による多元的港湾管理は、一元的港湾管理に変わり、国は港湾管理主体から除外されて、港湾の管理・開発・利用の方法が定められた(港湾法第1条・第2条参照)。港湾法上の港湾管理は、企業経営上の管理とは異なり、多分に港湾行政的であるようだ。つまり各港別港湾企業経営面からみた場合の港湾管理面がにじみ出していないようだ。

港湾法以前に刊行された武井・田中両氏共著, 土木行政(p. 252.)によれば、「港湾行政の実際に於て管理なる用語は狭義に解されること前述の如くである

が、それでも港湾を維持保全してその利用を増進するために必要な一切の行政的行為を包含するので、港湾管理権の内容は相当広汎に渉る云々。」とある。

(3) 港湾法上の港湾管理者の業務

港湾管理者としての地方公共団体の業務に関しては、第12条及び第13条の規定を準用する(港湾法第34条)。とあり、港務局の業務は港湾法第12条1項1号から14号に列挙されている。また港務局および港湾管理者としての地方公共団体は、港湾運送業、倉庫業その他運送及び保管に関連する私企業の公正な活動を妨げ、その活動に干渉し、又はこれらの者と競争して事業を営んではならない(港湾法第13条1項)。また何人に対しても施設の利用、その他港湾の管理運営に関し、不平等な取扱をしてはならない(港湾法第12条、第13条、第34条参照)、とされている。

港湾法第13条私企業への不干渉等の規定で思い出されることは、ロンドン港庁設置法案が約50年前に議会に提出された当時の世相である。当時は自由主義信奉者が幅を利かせ、私企業による経営が普通であったので、公企業による経営は歓迎されなかった。そこでロンドン港庁は利益代表型による公共トラストに落ちつき、これで民主主義の維持が出来ると思われたらしい。ところが1920年に至ると任命型公共トラストに改められた。これに反して他方リバプール港では趣きを異にし、ロンドン港庁出現前50年の1858年に非営利的のマーゼー・ドック・エンド・ハーバー・ボードが設立されていたのであった。わが国の港務局は公共企業体であるから港湾法第13条とは反対に独占的性格を持たせる方がよいのではあるまいかとさえ私には思われてならない。

(4) 港務局の諸問題

以下で述べる港務局の問題は、港湾法第2条、第12条、第13条、第33条、第34条との関係が深い。結局は港務局を規定する港湾法第2章は削除物であろうとさえいわれている位である。

① 港湾企業の管理主体としての港務局

港湾法第54条は、直轄工事によって生じた港湾施設は、運輸大臣において港湾管理者に貸し付け、又は管理委託しなければならないという意味

のことを規定している。これに関連して、所有権はなくとも管理委託があるから利用価値に何等差支を生じないという説も出る。^(注3) もっとも、以上の工事によって生じた土地又は工作物は、港湾管理者に譲渡されることもあるが、かかる場合には港湾管理者が負担した費用の額に相当する価額の範囲内で無償とされ(港湾法第53条参照)、共有とはならない。

また反対に補助工事が後日に至り直轄工事とされるときは、同じく共有とせず換算延長により分割所有とされる。

② 港湾企業の経営主体としての港務局

経営は、経済学では主題とされないが、経営経済学(Business Economics)では重要な対象とされる。この経営は、資本に利潤を生ぜしめる活動、すなわち、価値の増殖が本質である^①。かくて経営活動には〔1〕計画、〔2〕執行、〔3〕考査の三方法があり^②、また作業・管理・経営を含めた広義の経営もある。この経営活動による収益を経営体(個別経済)自体に配分することは、経営の安定・自己発展のため必要である^③。しかし、この収益を一步前進せしめて対出資者配分を行うときは、利益でなく利潤となり、営利性となる^④。さらに公共企業体の資本醸出者は債権者となっているが、「この債権者資本は、一定の償還期限付きのものであり企業体の益金によってこれを償還して行くときは、所有は経営に帰属し、そこには真の意味の経営自主体(a self-perpetuating body)が成立する^⑤。

筆者は、昭和36年9月「海運叢書5」(港湾企業経営主体の自主化——貸借対照表と港湾経済——)において、“貸借対照表による港湾経営”の立場を明らかにしたことは今でも意を強くする。それにしても港湾法は、港湾管理法であって、港湾経営法ないし港湾事業法ではない。そのため法文中には経営の語は一語も使われていない。このことは、わが国の港湾計画が運営計画よりも建設計画が先行し、いわゆる倒錯計画となっていることと無関係ではあるまい。〔壺井充稿、大阪港の緊急整備計画について(其二)、大阪港第11巻第1号 p.56.参照〕

また港湾法では「港務局は船舶に対する給水、離着岸の補助その他船舶に対する役務が、他のものによって適当且つ十分に提供されない場合において、こ

これらの業務を提供する」(港湾法第12条8号)とか、あるいは「港務局は、港湾運送業、倉庫業その他輸送及び保管に関連する私企業の公正な活動を妨げ、その活動に干渉し、又はこれらの者と競争して事業を営んではならない。」(港湾法第13条1項)などが規定され、収益性が少い事業のみが港務局に、収益性が多い事業のみが私企業に委ねられる傾向となっている。そして港湾管理者としての地方公共団体には、港湾法第12条・第13条が準用される(港湾法第34条参照)。

TVAにおいては、収益性が多いものと、収益性がないか、または収益性が少ないものとの双方が組み合わせられて、収支のバランスがとれるように調整されている。ロンドン港庁そのものが、世界最大の倉庫経営者であること、ならびに既設私企業から公企業へ切替えが行なわれたこと(それに伴う資本・サービスの転用等)^(注4)は見習うべきであろう。

要するに、現在のごとき港務局とは異なり、公共企業体としての性格完備の別途の港湾経営機関の設立が望まれる。

③ 港務局の財政上の自主制

港務局は、営利を目的としない公法上の法人である(港湾法第5条参照)。だから港務局は公共企業体(Public Corporation)である。公共企業体の特質は、公共的所有・公共的支配・経営の自主制であり^⑥、このうち経営の自主性(Managerial autonomy)は、財政上の自主性(Financial autonomy)によって裏打ちされる。財政上の自主性は、具体的には独立採算制である^⑦。この独立採算制は、公共企業体の多くの自主性のうちで最も重要なものである。ところで港務局の財政上の自主性は極めて弱く、自分自身の財政は結局、港務局を組織する地方公共団体の責任に転嫁されている。(港湾法第31条参照)

港湾財源については、既に港湾財源調査委員会発表のものがあり、また外資導入も行なわれているが、見返り債券(Revenue Bonds)の発行制度の導入もあって欲しいと思われる。見返り債券は、TVA(Tennessee Valley Authority)の場合の如き政府の出資とは違う。また公共事業としての国庫負担金でもない。さらにまたThe ST. Lawrence Seaway Authority(Canada)の場合の如く通航

(注6)
料を引当てに政府からする借入金でもない。

その実例は、The ST. Lawrence Seaway Development Corporation (U.S.A.) 発行の見返り債券であろう。それは、収入予定の通航料を見返りとして発行される債券であって、その売出しは政府において買入れの義務あることが関係法で規定されている。政府発行の公債を民間で買入れるのとは反対に、公共企業体発行の債券は政府が買入れる義務がある。これは、民主主義が発達していなければみられないであろう。また見返り債券の発行に関連して公共企業体が、港湾施設を経営するのみでなく、それを所有することが望まれていることは注意されねばならない。

④ 港務局と独立採算制

公共企業の財務管理方式といわれる独立採算制の資本主義社会における三原則は、収支の適合・資本の自己調達 (Self-financing)・利益の自己処分である。以上のうち収支の適合原則は、同時に公共企業の用役価格・料金決定の原価をなすものである。もっとも特別の場合、たとえば非採算的公共事業を同時に担当する場合には、それにかかわらず国家の補助金が支出されることがある^⑧。

以上の点に関連して参照したいのは、アメリカにおいて Pier head line から先き、すなわち防波堤・航路の建設管理が、全額国費で、連邦政府により陸軍工兵隊^⑨を通じて行われていることである。陸軍工兵隊は州政府が定める harbor line とは必ずしも一致しないところの bulkhead and pier head line を港湾内に設けている。(日本港湾協会発行、各国港湾行政の実態 p. 28. 参照)

ここで付言したいことは、道路や、港湾が国費で改修され、それだけ輸出品がコスト・ダウンされるならば、このことなくして輸出品に、それだけの直接補助が与えられる場合と対比して前者の方法が後者の方法よりも良法であろうということである。それは後者の方法によれば、対外関係上に悪影響を来たす恐れなしとしないからである。(矢野剛著、港湾経済の研究 p. 118. 参照)

ところで、わが国の港務局は、独立採算制を取り入れていないのに反し、ロンドン港庁は世界的の倉庫業者であって、ドック・倉庫・港湾荷役など〔ロン

ドン港庁職員は同時に検才量人でもある^⑩。]を経営すると同時に、自治行政体として舟艇・沖仲仕の登録・免許を行う権限も持っている^⑩。しかるに、ニュー・ヨーク港庁の場合は、州政府から特別支出金の財政援助を受けたのは、港庁創設に関する調査費のみであって、ニュー・ヨーク港庁は課税権を持たず、また税収入からの割当を受けることもない^⑩。

注(1) 漁港法第2条、この法律で「漁港」とは、天然又は人工の漁業根拠地となる水域及び陸域並びに施設の総合体であって、第5条第1項（農林大臣による漁港の指定）の規定により指定されたものをいう。

注(2) 「営造物とは、国又は公共団体によって一定の公の目的のために供される物的施設及び人的施設の統一体である。」

注(3) ニュー・ヨーク港庁は、自己所有のみでなく、他人所有のものを賃借して海運・航空ターミナル業の経営もしている。けれども、わが国に今後真の港庁が新設されるような場合には、ここにいう管理委託を一步前進せしめて、政府出資または無償譲渡のごとき方法が望ましいことを筆者として付言したい。

注(4) (A) ロンドン港庁の収入項目 (1963年度)

(1) ドックおよび上屋倉庫	20,099 ポンド
(2) 河川関係	1,073 ポンド
(3) 商品課徴の港費	3,535 ポンド
計	24,708 ポンド

(日本港湾協会発行、港湾管理の現状と問題点、p. 244. より作成)

Breadbank: History of the Port of London, 1921 (Vol. II. p. 388.) にロンドンの倉庫記事がある。

(B) ニュー・ヨーク港庁純益構成 (1952年度) は、大部分が橋・トンネルの通行料・バスターミナル・土地の使用料賃貸料であって、港湾施設そのもの使用料による純益は僅かである。(山口・住田共著、港湾行政 pp. 73, 74. 参照)

注(5) パブリック・コーポレーションの具体的形態は、次のような自主性の具体的内容によってこれを明確にすることができる。

1. 法律上の自主性 (Legal entity)
2. 政治上の自主性 (Political autonomy)
3. 行政上の自主性 (Administrative autonomy)
4. 財政上の自主性 (Financial autonomy)
5. 人事上の自主性 (Autonomy in Personal)

(占部都美著、公共企業体論 p. 49.)

注(6) 港湾収入見返り債券 (Revenue bonds; Port income bonds) というのは、1個または数個の施設を指定し、その指定施設から生ずる収入または港湾全体の収入を担保として発行される債券である。この債券は、市・県・州等の課税対象とならないから、社債に優

る点があり、多くは橋梁・トンネル・穀物エレベーター・倉庫業の建設に当たり発行される。(Marvin L. Fair; Port Administration in the United States, 1954, p. 142.), 矢野剛著, 港湾経済の研究 pp. 140—142.)

- ① 経営学辞典, p. 136. (木村喜一郎)
- ② 古川栄一編, 経営管理組織 p. 23.
小島昌太郎著, 経営学序説 p. 303.
- ③ 竹中竜雄著, 公企業講話 pp. 131, 132.
- ④ 山城 章著, 経営政策 p. 383. 参照。
- ⑤ 占部都美著, 公共企業体論 p. 37.
- ⑥ 占部都美著, 公共企業体論 p. 33.
- ⑦ 里見昭二郎稿, 「運賃決定機構」交通学研究, 1959年研究年報 pp. 212, 243, 244.
- ⑧ 占部都美著, 公共企業体論 pp. 225, 227.
- ⑨ 矢野剛稿, アメリカに於て陸軍工兵隊が港湾改修工事を施工する由来 (港湾, 昭和24年2月号 pp. 14. 15.) 参照。
- ⑩ 矢野剛著, 港湾経済の研究 pp. 87, 88.
- ⑪ 日本港湾協会発行, 各国港湾行政の実態 p. 61. 参照。
- ⑫ Marvin L. Fair; Port Administration in the United States, 1954, p. 143.

VI む す び

以上「欧米のポート・オーソリティとわが国の港湾管理」を概説したが、結論として、

- (1) 港務局の廃止。
- (2) 阪神・京浜両地域のポート・オーソリティの創設。
- (3) 以上両ポート・オーソリティ創設具体化のための方法論的調査研究。
- (4) そのための委員会の設立が望まれる。

(本稿は、昭和43年夏期神戸市役所開講、明治100年記念講座で講述したものに加筆したものである。矢野剛記) (昭和44・7・15稿)